



HEIKKI NIEMELÄINEN

Kuntien takauskeskuksen
lausunto
maakuntauudistukseen

Perustelumuistio
22.9.2016



KUNTIEN TAKAUSKESKUS | MUNICIPAL GUARANTEE BOARD

Tiivistelmä

Sipilän hallitus on laatinut sote- ja aluehallinnon uudistamista koskevan lakipaketin. Paketissa esitetään perustettaviksi uusia oikeushenkilöitä, maakuntia, Suomeen muodostuneen hajanaisen väliportaan hallinnon eheyttämiseksi ja täydellisen sote-integraation toteuttamiseksi.

Suomeen on yritetty maakuntaitsehallintoa jo noin 150 vuotta. Historian saatossa tehdyt yritykset ovat tyypillisesti kariutuneet alkunnostuksen jälkeen esiin nousseisiin vaikeuksiin tai voimakkaisiin intresseihin, joiden sovittaminen todellisuuteen on osoittautunut ylipääsemättömäksi vaikeaksi.

Tällä kertaa ongelmat kohdistuvat täydellisen integraation tulkintaan ja tulkinnan mukanaan tuomiin seuraamuksiin. Täydellisen integraation on katsottu vaativan, että järjestely ja rahoitusvastuu on yksinomaan maakunnilla. Tämän seurauksena maakuntien rahoitus on tehdyssä esityksessä siirtynyt kuntien ja asukkaiden veropohjan piiristä valtion veropohjan piiriin. Siirtymä on teknisesti hankala toteuttaa ja se aiheuttaa vaikeuksia myös kunnille ja jäljelle jääville kuntayhtymille.

Lakipaketissa ei ole lainkaan käsitelty kuntien ja kuntayhtymien toiminnan supistumisen vaikutusta niiden lainanhoitokatteeseen. Tämän muistion tarkastelussa käy ilmi, että lainanhoitokate uhkaa alentua tasolle, joka lakipaketin mukaan käynnistäisi arviointimenettelyn.

Kuntien omaisuuteen kohdistuu oikeudellisilta perusteiltaan epäselvä konfiskaatiovaade, jonka taustana on tarve saada muodostettaville maakunnille omaa pääomaa muualta kuin valtiolta, jonka rahoitettavaksi se rahoitusperiaatteen mukaisesti kuitenkin kuuluisi. Konfiskaation ja lainanhoitokatteen heikkenemisen seurauksena kuntaverotukseen kohdistuu korostuspaine, jota esitetään hillittäväksi verokatolla. Verokaton myötä kuntien verotusoikeudelliseen riskiluokitukseen muodostuu sääntelyriski, joka realisoituessaan muodostaisi pysyvän kustannuslisän asukkaiden itsehallinnolle.

Esitettyjä omaisuuden siirtoja perustellaan *ad hoc* -tyyppisillä oikeusperiaatteilla, joiden yhdenmukaisuutta perustuslain tai Euroopan paikallisen itsehallinnon kanssa ei ole varmistettu. *Ad hoc* -tyyppinen oikeusajattelu muodostaa ilmeisen riskin oikeusjärjestelmän systemaattiselle eheydelle.

Vaikeudet olisi ohitettavissa, mikäli maakuntaitsehallinto perustettaisiin Suomen olemassa olevan perustuslain, vakiintuneiden oikeusperiaatteiden ja Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan mukaisesti.

1. Johdanto

Sipilän hallituksen ohjelmassa on sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus ja aluehallinnon uudistus. Uudistusten päämääriä tavoitellaan lakipaketilla, joka on lähetetty Kuntien takauskeskukselle lausunnonle.

Lakipaketissa ehdotetut maakunnat ja sen eri oikeushenkilöt eivät kuuluisi Kuntien takauskeskuksen rahoitustoiminnan piiriin. Takauskeskuksen on kuitenkin perusteltua antaa lakipaketista lausunto, sillä perustettavilla maakunnilla olisi merkittävää vaikutusta myös kuntien talouteen ja siten kuntien yhteisen varainhankintajärjestelmän toimintaedellytyksiin lakisääteisessä palvelutehtävässään.

Lakipaketissa ei käsitellä perustettavia maakuntia valtiosääntöoikeudellisesta näkökulmasta. Käsitteilytyhjiöön on muodostumassa tahattomasti uusia oikeusperiaatteita, jotka antavat Kuntien takauskeskukselle erityisen syyn lausunnon antamiseen, sillä uusia oikeusperiaatteita sovellettaisiin myös kunnallisiin oikeushenkilöihin tulevaisuudessakin, eikä vain tilannekohtaisiin tarpeisiin rajoittuen.

Kuntien takauskeskuksen lausunto kohdistuu olennaisilta osin julkisen talouden oikeushenkilöiden veropohjan, rahoitusperiaatteen ja omaisuuden suojan käsittelyyn sekä tilastoyksiköiden ja oikeushenkilöiden välisen suhteen tarkasteluun.

Suomen julkinen sektori on oikeushenkilöiden kokoelma, jonka juuret ankkuroituvat perustuslain syvärakenteisiin. Oikeushenkilöiden välisten suhteiden sääntely on osa suomalaista vakiintunutta oikeusjärjestystä, jonka sisällä maakuntauudistus voidaan ja on tarkoituksenmukaista tehdä.

Huolellinen valtiosääntöoikeudellinen tarkastelu helpottaisi merkittävästi uudistusten tekemistä. Perustuslain syvärakenteiden varaan rakentuva maakuntauudistus olisi luonnostaan oikeudellisesti yhteensopiva muun lainsäädännön kanssa, jolloin tarve eri tarkoituksiin luotuihin pistemäisiin ja ongelmallisiin uusiin oikeusperiaatteisiin raukeaisi. Kehitystyö voisi kohdistua olennaisiin ja aitoihin uudistuksiin, joihin niihinkin on tarvetta erityisesti maakunnan ja kuntien välisten toimivaltasuhteiden osalta.

2. Maakuntaitsehallinnon kehityshistoria

Suomessa kuntien ja valtion toiminta on hyvin järjestäytyntä ja perustuslaillisesti selkeää. Sen varaan on voitu rakentaa jopa kansainvälisestikin arvioiden menestyksellinen julkisen talouden rahoitus- ja pääomahuolto. Julkisen aluehallinnon selkeyttämiselle Suomessa on kuitenkin ilmeinen tarve, sillä historian saatossa kuntien ja valtion väliin on muodostunut hajanainen väliportaana hallinto, joka on jakaantunut vapaaehtoiisiin ja lakisääteisiin kuntayhtymiin sekä valtion aluehallintoon.

Hajanaisuuden vuoksi asukkaiden itsehallinto ei ole päässyt kehittymään, vaan se on joutunut väistymään valtion hallinnon alueellisen laajentumisen ja pakkokuntayhtymiin muodostuneen välillisen itsehallinnon tieltä.

Asukkaiden itsehallinnon luonteva aluetasoinen oikeushenkilö olisi maakunta, jolla olisi suorat vaalit, oikeus veropohjan käyttöön ja mahdollisuus yleiseen toimivaltaan. Tätä koskevia kehityshankkeita on Suomessa ollut vireillä vuodesta 1865 lähtien. Ensimmäistä, autonomisen ajan kehitysaaltoa veivät eteenpäin porvari- ja aatelissäädty Ruotsalaisen kansanpuoleen edustajan Leo Mechelinin johdolla.

Tämä kehityssuunta sittemmin realisoituikin Ahvenanmaan maakuntaitsehallintona kansainvälisen paineen myötä. Mannermaan ruotsinkielisen väestön piiriin maakuntaitsehallinto ei päässyt jalkautumaan, mutta tuon kehityssunnan jälkikaiku heijastuu vieläkin ruotsinkielisen väestön erityisaseman korostamisessa aluerajoja harkittaessa.

Vuosien 1865–1930 aikana maakuntien itsehallinnon kehittämistä pidettiin Suomessa lähes itsestään selvänä ja kuntien liittoja lähinnä tilapäisinä välivaiheina ja maakuntaitsehallintoa täydentävinä yhteistyön muotoina. Maakuntien itsehallinto kuitenkin korvautui Manner-Suomessa kuntien välisellä yhteistyöllä, kuntainliittoina, myöhemmin kuntayhtyminä ja viimein pakkokuntayhtyminä.

Maakuntaitsehallinto ei päässyt kehittymään. Sortovuosien 1899–1917 välillä suomalaisen yhteiskunnan kehitys oli muodostunut kuntakeskeiseksi ja kuntien yhteistoimintaan painottuvaksi valtiollisen kehityksen liki täydellisen lakkautumisen vuoksi. Kuntien yhteistyön kehitys oli saavuttanut polkuriippuvuuden, josta pois pääseminen on toistaiseksi osoittautunut ylivoimaisen vaikeaksi.

3. Pakkokuntayhtymien muodostuminen

Tyypillistä maakuntaitsehallinnon kehityshankkeille on ollut niiden vesittyminen tai muodon muuttuminen jonkin ajassa läsnä olleen väliaikaisen, mutta juuri sillä hetkellä polttavan tärkeäksi koetun tarpeen vuoksi. Kehityskaari on johtanut pakkokuntayhtymien muodostumiseen.

Tämän kehityskaaren ennusti jopa hämmästyttävän tarkasti tuolloinen lainvalmistelukunnan vanhempi esittelijä Kaarlo Ståhlberg vuonna 1930 valmistuneessa maakuntaitsehallintoa koskevassa lakiesityksessään:

”Jos nykyistä ylemmän itsehallinnon puutetta vielä kauan jatkuu, saattaa kuntain vapaa yhteistoiminta tulla pahasti vaikeuttamaankin tuo itsehallinnon tarkoituksenmukaista toimeenpanoa, sitten kuin se kerran kuitenkin käy välttämättömäksi. Jota suuremmissa määrin elävä elämä vilkastuneine harrastuksineen pakoittaa alkeiskuntia vapaaehtoisen yhteenliittymisen pohjalta keskinäisiin yrityksiin, esim. erilaisten laitosten perustamiseen, mutta näitä muodostuu satunnaisille alueille ilman mitään yleistä suunnitelmaa, sitä vaikeammaksi myöskin käy tulevaisuudessa näiden laitosten omistussuhteiden ja hallinnon järjestäminen, kun vastaisten ylemmänasteisten itsehallintokuntien alueet eivät satu yhteen niiden alueiden kanssa, joita on syntynyt alkeiskuntien vapaaehtoisen yhteenliittymisen kautta. Varsinkin jos tällainen yhteistoiminta olisi päässyt muodostumaan erityistä yhdyskuntia omine päätösvaltaisine

elimineen, olisi sen pelättävä häiritsevän yleistä ylemmänasteista itsehallintoa ja sen kehitystä.”

Ståhlbergin mietintö, Lainvalmistelukunnan julkaisuja 1930 (1): 5.

Sipilän hallitus on nyt ryhtynyt toimeen Ståhlbergin ennustamassa tilanteessa. Tehtävää vaikeuttaa pakkokuntayhtymien perustuslaillinen ongelmallisuus. sillä niiden perustuslaillisuutta ei ole tarkasteltu asetelmassa, jossa olisivat vastakkain maakuntaitsehallinto ja pakkokuntayhtymä. Olisi ilmeistä, että tuossa tarkastelussa pakkokuntayhtymä todettaisiin perustuslain vastaiseksi ja että niiden nykyinen perustuslaillisuus nojautuu vakiintuneeseen historiaan, eikä vapaasti tehtyyn harkintaan. Ensimmäinen pakkokuntayhtymä perustettiin vuonna 1948 ilman perustuslakivaliokunnan tarkastelua ja loput esimerkkiin vedoten.

Pakkokuntayhtymissä toteutunut valtiosäännön tulkintavaje vaikuttaa siirtyneen Sipilän hallituksen maakuntalakea koskevaan esitykseen. Maakuntalain yhteys perustuslakiin on jätetty auki tavalla, joka periytyy pakkokuntayhtymistä erityisesti veropohjan käytön osalta. Aukon kattaminen on syytä tehdä jo valtiosääntöoikeudellisen selkeyden vuoksi sinänsä, mutta ennen kaikkia siksi, että tuon yhteyden myötä maakuntien perustaminen helpottuu merkittävästi.

Tarkastelun lähtökohdaksi on syytä ottaa Ståhlbergin vuoden 1930 esitys maakuntalaiksi, koska sen keskeiset ideat siirtyivät yleistä toimivaltaa lukuun ottamatta pakkokuntayhtymiin ja nyt uudestaan perustettavaksi aiottuihin maakuntiin.

4. Ståhlbergin maakuntaitsehallintolaki

Ståhlbergin maakuntaitsehallintolaissa toteutuu asukkaiden itsehallinnon keskeisistä tunnusmerkeistä yleinen toimivalta ja oikeus verotukseen. Kuten jäljempänä käy ilmi, oikeus verotukseen on verotusoikeutta laajempi ja syvempi oikeus.

Suorien vaalien asemesta Ståhlberg esittää, että kuntien valtuustojen tulee valita maakuntavaltuutetut. Ståhlberg punnitsi mietinnössään maakuntavaltuuston valitsemista suorilla vaaleilla, mutta päätyi esittämään kuntien valtuustojen suorittamaa maakuntavaltuutettujen valintaa alueellisen edustavuuden turvaamiseksi.

Ståhlbergin esityksen keskeiset ajatukset siirrettiin kehittyviin kuntayhtymiin ja sittemmin pakkokuntayhtymiin yleistä toimivaltaa lukuun ottamatta. Ståhlbergin maakuntaitsehallintolain ilmeinen ongelma liittyy toimivaltojen jakoon:

3 §

Maakuntavaltuuston laillisen toimivallan rajoissa tekemä päätös käy maakuntaan kuuluvan kunnan päätöksen edellä, mutta erikoisesti kunnille kuuluviin tehtäviin älköön maakuntavaltuusto ryhtykö.

On ilmeistä, että toimivaltojen jakoa koskeva säännös altisti Ståhlbergin mallin arvostelulle, joka sittemmin johti kuntayhtymämuotoisen kehitykseen ja pakkokuntayhtymiin.

Kuntayhtymämuotoisessa kehityksessä otettiin käyttöön Ståhlbergin keskeiset ideat edellä esitetyn pykälän määrittelemää yleistä toimivaltaa lukuun ottamatta. Kuntayhtymien toimivalta rajattiin erityiseksi toimivallaksi.

5. Oikeus verotukseen ja verotusoikeus

Ehkä merkittävin vähälle huomiolle jääneistä Ståhlbergin ratkaisuista koskee verotusoikeuden luonnetta. Ståhlbergin ratkaisussa olennaista on oikeus verotuksella saatuihin tuloihin ja toissijaista on oikeus verotuksen suorittamiseen. Ståhlbergin ratkaisun avaaminen on perusteltua, koska tosiasiallinen oikeus verotuksella hankittuihin varoihin on toteutunut kuntayhtymissä ja on nyt uudestaan toteutumassa Sipilän hallituksen esittämissä maakunnissa.

Oikeus verotuksella saatuihin tuloihin on vahva oikeus, joka määrittelee oikeushenkilön asemaa suhteessa sellaiseen oikeushenkilöön, jolla on oikeus verotuksen toteuttamiseen. Jako käy ilmi Ståhlbergin lakiesityksen kahdessa peräkkäisestä pykälästä. Ensimmäisessä pykälässä (59 §) taustana on ajatus, jonka mukaan maakunnalla on oikeus verotuksella kerättäviin varoihin ja jälkimmäisessä pykälässä (60 §) puolestaan on taustalla ajatus, jonka mukaan verotusoikeutta hallussaan pitävällä kunnalla on velvollisuus niiden tulouttamiseen maakunnalle.

59 §

Niitä menoja varten, joita maakunnalla on yhteisesti hyödyksi tahi erityisiin tarpeisiinsa, määrätköön maakuntavaltuusto veroa suoritettavaksi, mikäli muut varat eivät riitä.

60 §

Maakuntavaltuuston päättämä veromäärä on maakuntaan kuuluvien kuntien suoritettava yleisistä varoistansa.

Ståhlbergin ajatukset toteutuivat pakkokuntayhtymissä. Pakkokuntayhtymillä on Ståhlbergin maakuntalain mukainen oikeus kuntien verotuksella kerättäviin tuloihin kuntayhtymän perussopimuksen mukaisissa toiminnoissa. Oikeus muodostuu, kun kuntayhtymän valtuusto asettaa kuntayhtymälle vuosittaisen talousarvion. Pakkokuntayhtymän jäsenkunnilla on velvollisuus vastata talousarvion mukaisista velvoitteista yhtymäsopimuksen mukaisesti.

Kuntayhtymän valtuuston päätösvallan vahvuutta suhteessa verotuloihin kuvaa se, että kuntayhtymillä on rahoitusalan säätelyssä nollariskiluokitus valtion ja kuntien tapaan, vaikka kuntayhtymillä ei ole verotusoikeutta.

Maakunnille muodostuu tosiasiallista oikeutta valtion veropohjan käyttöön. Sen pohjana on maakunnalle kuuluva sosiaali- ja terveystalouden järjestämisvastuu, jonka taustalla on julkiselle vallalle kuuluva perusoikeuksien turvaamisvelvoite. Maakunnan ylimmän päättävän maakuntavaltuuston tehtäviin kuuluu maakunnan talousarviosta päättäminen ja rahoitusperiaatteen mukaisesti eduskunnalle niiden rahoittaminen.

Muodostuvan olosuhteen voi kirjata perustelumuistion ensimmäiseksi keskeiseksi havainnoksi. Esitetyn maakuntalain mukainen maakuntavaltuusto ja eduskunta päättävät molemmat saman valtiollisen veropohjan sisällä eriytyneesti yhtäältä menojen muodostamisesta (maakunta) ja toisaalta niiden rahoituksesta (eduskunta).

Muodollisesti on epäselvää, kenellä on maakuntavaltuuston ja eduskunnan hyväksymän talousarvion ristiriitatilanteessa parempi oikeus toteutua. Asiaa ei lainkaan käsitellä lakipaketissa.¹

Vastaava ristiriita on piilevänä olemassa myös kuntien ja pakkokuntayhtymien välisessä vuorovaikutuksessa, jossa ristiriita on opittu kätkemään budjetointivaiheessa muodolliseen yksimielisyyteen, joka kuitenkin on myöhemmin avautunut talousarviovuoden kuluessa. Kun maakunta ja eduskunta käyttävät samaa veropohjaa ristikkäisesti, jää selkeä maakuntaitsehallinto tältä osin kehittymättä.

Ratkaisuna luonnollisesti olisi maakuntaitsehallinnon perustaminen asukkaiden itsehallinnon veropohjan piiriin, jolloin saman veropohjan ristikkäisen käytön ongelma raukeaisi.

6. Maakunnat ja julkisen talouden sääntely

Maakuntalakipaketti sisältää laajan osan julkisen vallan kokonaissääntelyä. Julkisen talouden sääntelyn tarkastelun lähtökohdaksi soveltuu hallituksen esitys HE 155/2012, jonka esitöissä sääntelyn tavoitteet on kuvattu. Sääntelyn tavoitteena on varmistaa, että kukin maa harjoittaa taloutta tavalla, joka tukee yhteisiä tavoitteita ja josta ei aiheudu häiriöitä muiden maiden talouksiin.

Julkisen talouden sääntelyn ulottaminen maakuntien toimintaan on perusteltua, kun sääntelyn tavoitteet kohdistetaan oikeushenkilöille, joilla on oikeus julkisen talouden veropohjan käyttöön. Oikeushenkilöiden taloutta ja siten veropohjan käyttöä tulee seurata oikeushenkilöiden kirjanpitoaineiston mukaisesti.

Oikeushenkilöiden kirjanpitoon perustuvasta lähtökohdasta on Euroopassa kuitenkin jouduttu usein tinkimään, sillä veropohjaa käyttävien oikeushenkilöiden muodot ja toiminnan volyymit kuten myös kirjanpidon kehittyneisyys vaihtelevat Euroopassa. Kirjanpidon puutteiden vuoksi on talouksien seurannassa päädytty käyttämään

¹ Muodostuva ristiriita käy esille, kun tarkastellaan maakuntavaltuuston ja eduskunnan talousarviopäätösten mukaisia samaa menoluokkaa koskevia budjettilukuja. Vaikka budjettiluvut perustuvatkin viime kädessä samaan lainsäädäntöön, ne muodostuvat kahdessa eri oikeushenkilössä. Kahden eri oikeushenkilön samaa asiaa koskevan, numeroina ilmaistavan päätöksen saman suuruisuus on lähinnä sattuma, ellei oikeushenkilöistä ainakin toinen ole määrätty noudattamaan toisen päätöstä.

kansantalouden tilinpitoa yhdenmukaisuuden saavuttamiseksi. Tilinpito puolestaan perustuu keinotekoisesti luoduille tilastoyksiköille. Tässä menettelyssä tulee ottaa huomioon, että tilastoyksiköiden varaan ei voi kuitenkaan rakentaa talouden kontrollia², koska säännöt, sanktiot ja normit voidaan asettaa vain oikeushenkilöille.

Menettelyn käytännön seuraamuksena maakuntien, kuten muidenkin julkisen sektorin veropohjan käyttäjien taloutta tulee seurata rinnakkain sekä kansantalouden kirjanpitoaineistoa että tilinpitoaineistoa. Nämä edellytykset vaikuttavat olevan toteutumassa lakipaketissa kaavailuissa järjestelyissä.

Esimerkin menettelystä tarjoaa Suomen paikallishallintoa ja kunnallisia oikeushenkilöitä koskeva oheinen taulukko. Menettelyn lisäksi taulukosta käy ilmi, että kuntien veropohjaa on käytetty tavalla, joka on lähes prosentin kymmenesosien tarkkuudella tasapainossa. Taulukon tiedot ovat Tilastokeskuksesta.

	EDP Deficit/Surplus according to EDP statistical units				EDP Deficit/Surplus contribution of legal persons controlled by municipalities		
	Central Government	Local Government	Social security funds	Finnish public sector, Total	Local Government	Local Government Pension Institute	Legal persons controlled by municipalities, Total
2011	-3,2	-0,5	2,8	-1,0	-0,53	0,76	0,22
2012	-3,6	-1,1	2,6	-2,1	-1,07	0,71	-0,36
2013	-3,6	-0,7	1,8	-2,5	-0,74	0,65	-0,09
2014	-3,9	-0,8	1,3	-3,3	-0,82	0,59	-0,23

Todennäköistä on, että maakunnat ja maakuntakonsernit tullaan luokittelemaan keskushallinnon piiriin, jolloin niiden toiminnot siirtyvät taulukon kohdasta *Local Government* kohtaan *Central Government* ja edelleen pois kohdasta *Legal persons controlled by municipalities*.

Siirto tasapainossa olevasta paikallishallinnosta alijäämäisen keskushallinnon piiriin tulee aiheuttamaan jännitteitä maakuntien ja maakuntaa rahoittavan valtion talouden välillä. Jännitteillä on taipumus aiheuttaa odottamattomia rahoitustarpeita, jotka nyt kaavailussa

² Tuomas Pöysti toteaa sattuvasti, että ”talousohjauksessa pätee myös Hans Kelsenin Puhtaan oikeusopin yksinkertainen oppi: sääntö ilman valvontaa ja sanktioita sekä kannustimia ei ole normi”. (Polemia-sarjan julkaisu numero 84).

järjestelyssä eivät kuitenkaan enää kuulu kuntien yhteisen varainhankintajärjestelmän piirissä rahoitettaviin kohteisiin.

Maakuntaa ja maakuntakonserneja koskeva julkistalouden ohjaus on kirjoitettu maakuntalain pykäliin. Ohjausta toteutetaan säännöllä, jonka mukaan toiminnan ja investointien rahavirran tulee olla tasapainossa tai ylijäämäinen käytännössä vuodesta toiseen. Selkokielisesti sääntö edellyttää, että maakunnalla tai sen oikeushenkilöillä ei ole taseessaan velkoja.³

Maakuntalain 103 §:n mukaan omistukseen ”Laitteinvestointien ja muiden vastaavien investointien toteuttamiseen maakunnalla on myös käytössään esimerkiksi leasingrahoitus ja muita vastaavia rahoitusinstrumentteja.” Maakunnilla on siis pääsy yksityisille rahoitusmarkkinoille olosuhteessa, jossa ei ole käytössä nollariskitatus, eikä valtion tai kuntien yhteisen varainhankintajärjestelmän turvaamaa riskiluokituksen mukaan hinnoiteltua rahoitusta. Maakuntien pitkäaikaiset rahoitusvastuut näin ollen muodostuvat taseen ulkopuolisiin eriin yksityisten rahoituslaitosten hinnoittelemana.

Maakunnan ja maakuntakonsernien tavoitteeksi asetettu velattomuus johtaa niiden taseen tyhjenemiseen merkittävistä kiinteään omaisuuteen liittyvistä eristä. Maakunnalla ja sen konserniyhteisöllä ei ole tilapäisiä maksutarpeita lukuun ottamatta tarvetta lainamarkkinoille. Valtio tulisi käsittelemään maakuntatalouden käyttö- ja investointimenot talousarviossaan samassa kehyksessä muiden valtion talouden käyttö- ja investointimenojen kanssa.

Lakipaketissa julkisen talouden koordinoinnin vastuut on jaettu asianmukaisella ja menetelmällisellä johdonmukaisella tavalla maakunnallisille oikeushenkilöille ja maakuntataloudelle. Koordinoinnin ongelmaksi jää kuitenkin sen erillisuus muusta julkisesta taloudesta, kuten kuntien taloudesta ja sosiaaliturvarahastoista, sillä lakipaketin mukainen koordinaatio rajoittuu vain maakuntien ja valtioneuvoston väliseksi. Tältä osin julkisen talouden koordinaatio Suomessa heikkenee, kun aiemmin paikallishallintoon kuuluneet toiminnot siirtyvät keskushallinnon piiriin ja kuntatoiminnot siiloutuvat niistä erilleen.

Muodostuvien koordinaatio-ongelmien väistämiseksi olisi perusteltua luoda Suomen julkistalouteen toimivaltainen elin, joka tarkastelisi julkisen sektorin tasapainon muodostumista kokonaisuudessa, jossa olisi valtion ja maakuntien lisäksi kunnat ja sosiaaliturvarahastot edustettuina ja joka toimisi lainsäädännön sille antaman tehtävän mukaisesti virkavastuulla.

7. Kuntien asema

Kuntien yhteisen varainhankintajärjestelmän näkökulmasta on ilmeistä, että hallituksen esityksen mukaan maakunnat ja sen konserniyhteisöt eivät tulisi olemaan sen asiakkaita. Uudistuksen myötä sosiaali- ja terveydenhuolto siirtyisi kokonaan valtion rahoituksen piiriin

³ Tässäkin yhteydessä maakuntakonserni noudattaa Saamelaiskäräjien rakennetta.

myös kriisiaikaisen rahoituksen osalta. Maakuntien ja maakuntayhteisöjen ensimmäiseksi yhteydenoton rajapinnaksi rahoitustarpeiden osalta tulisi ilmeisesti Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus Palkeet.

Lakipaketissa on mukana talouteen ja oikeuteen liittyviä kehityskulkuja ja ajatuksia uusiksi oikeusperiaatteiksi, jotka toteutuessaan muuttaisivat kuntien ja kuntayhteisöjen taloutta ja oikeudellisia perusteita kauaksi tulevaisuuteen. Lakisääteisen turvaamis- ja kehittämiselvöityksensä nojalla Kuntien takauskeskuksen on syytä käsitellä lakipakettia laajasti myös kuntien ja kuntayhtymien jäljelle jäävien toimintojen näkökulmasta.

Talouteen ja oikeuteen liittyvät kommentit on syytä käsitellä yksityiskohtaisesti. Arvio kohdistuu lakipaketin mukaiseen ajatukseen, jossa maakunnille siirtyvät kuntayhtymät konfiskoitaisiin pois peruskuntien omistuksen piiristä ilman korvausta.

Vaikka lakipaketissa esitetyn konfiskaation ongelmallisuus perustuslain kanssa on ilmeinen, sen taloudellista vaikutusta on syytä arvioida kuntien ja kuntayhtymien talouden keskinäisten suhteiden selventämiseksi ja käsitellä konfiskaation oikeudelliset näkökohdat tuonnempana.

Talouden näkökulmasta lakipaketin puute on ilmeinen. Lakipaketissa ei ole lainkaan kiinnitetty huomiota yleiseen lainalaisuuteen, jonka mukaan talousyksikön kyky tuottaa tulosta *rahamääräisesti* mitattuna riippuu olennaisesti kaikkien muiden tekijöiden ohella talousyksikön toiminnan määrästä.

Tämän mukaisesti kuntien ja kuntayhtymien kyky tuottaa vuosikatetta euromääräisesti mitattuna riippuu olennaisesti kuntien ja kuntayhtymien toiminnan määrästä. Lähtökohtaisesti on syytä olettaa, että kuntakonsernien toiminnassa vuosikatteen euromäärä muuttuu suorassa suhteessa toiminnan määrään. Vuosikatteen määrän muutoksella on puolestaan suora vaikutus lainanhoitokatteeseen, koska lainanhoitokatteen keskeinen osatekijä, lyhennysten määrä, muuttuu suhteellisen hitaasti pitkäaikaisen lainasalkun kuntatoimijoilla.

Alustavan arvion lainanhoitokatteen muutoksista voi hahmotella seuraavasti. Kun toiminnan määrästä jää jäljelle 43 prosenttiyksikköä, jää vuosikatteesta jäljelle vakiosuhteella arvioiden sama 43 prosenttiyksikköä. Kuntien ja kuntayhtymien nykyinen lainakanta on vuoden 2015 lopussa noin 17,4 miljardia euroa, josta siirtyvien kuntayhtymien mukana poistuvien lainojen määrä olisi noin 1,5 miljardia. Tällä menettelyllä arvioiden on ilmeistä, että jäljelle jäävien kuntien ja kuntayhtymien lainanhoitokate muodostuu pienemmäksi kuin 1. Lukeman ongelmallisuutta kuvaa se, että lakipaketin mukaisessa maakuntalaissa arviointimenettelyn ongelmarajana pidetään tilannetta (maakuntalaki § 110), jossa lainanhoitokate olisi alle 1.

Jäljelle jäävien kuntien ja kuntakonsernien talouden heikkenemisen voi kuvata myös supistuvan vuosikatteen avulla. Kuntien ja kuntayhtymien vuosikate oli vuonna 2015 noin 2,7 miljardia euroa, josta nyt poistuviksi kaavailtujen kuntayhtymien osuus on noin 0,5 miljoonaa euroa. Muodostuvan ongelman voi tiivistää näin muodostuviin lukuihin: lainakantaa poistuu noin 8,5 prosenttiyksikköä, mutta vuosikatetta poistuu 18,5 prosenttiyksikköä vuoden 2015 luvuilla.

Kuntien takauskeskuksen perustehtävän, kuntien yhteisen varainhankinnan turvaamisen ja kehittämisen näkökulmasta vinoutunutta siirtymää ei voi pitää hyväksyttävänä, vaikka sille oikeusperusta löydettäisiinkin.⁴ Siirtymä vaurioittaa kuntien asemaa rahoitusmarkkinoilla ja heikentää kuntien ja kuntien yhteisen varainhankintajärjestelmän nykyisten velkojien asemaa.

Asiaa käsitellään sen merkittävyyden vuoksi yksityiskohtaisesti seuraavassa luvussa.

8. Lakipaketin vaikutus kuntien lainanhoitokykyyn

Kuntien lainanhoitokyvyn arviointi tarjoaa kokoavan tavan tarkastella lakipaketin vaikutusta jäljelle jäävien kuntien ja kuntayhtymien talouteen. Lainanhoitokykyä mitataan lainanhoitokatteen avulla, joka määritellään seuraavasti:

Lainanhoitokate = vuosikate (ilman korkokuluja) / (lainojen lyhennykset + korkokulut)

Lainanhoitokatteen laskentakaavan tarkastelu nostaa esiin keskeisen ongelman, joka muodostuu kuntien ja kuntayhtymien toiminnan määrän supistuessa.

Ongelma avautuu seuraavasti. Mikäli yllä olevassa lainanhoitokatteen laskukaavaa koskevassa lausekkeessa jokainen termeistä vuosikate, lainojen lyhennykset ja korkokulut supistuisivat samalla kertoimella, tuo kerroin supistuisi laskusääntöjen mukaan pois ja lainanhoitokate ei muuttuisi.

Nyt käsitellyssä oleva lakipaketti kuitenkin muuttaa lainanhoitokatetta.

Lainanhoitokatteiden nykyinen rakenne siirtyvissä kuntayhtymissä, jäljelle jäävissä kuntayhtymissä ja peruskunnissa on oheisen kuvion mukainen.⁵

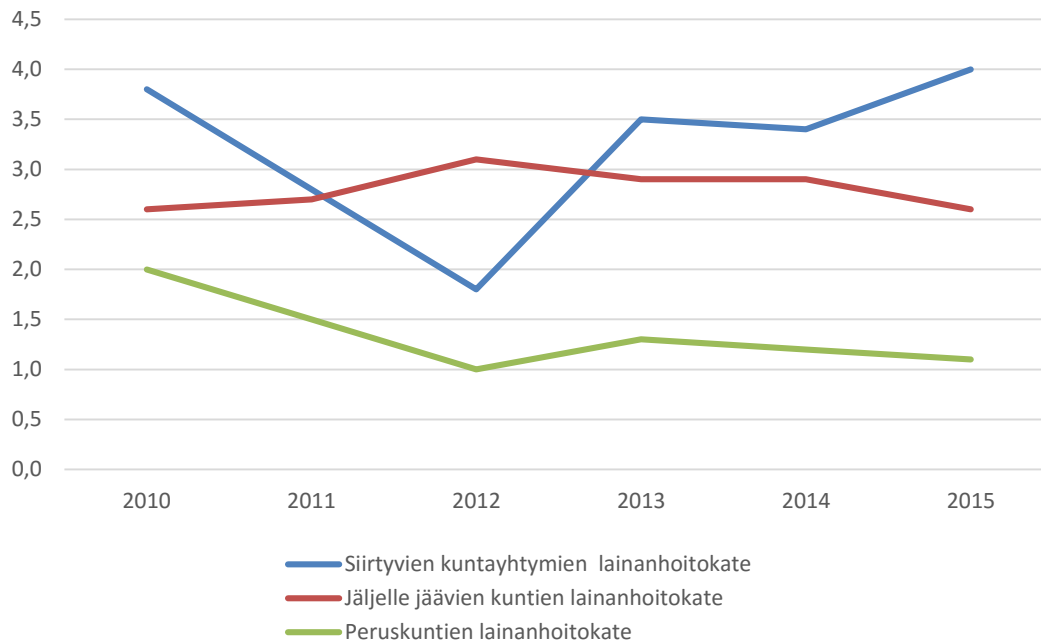
Kuten kuviosta käy ilmi, kuntien ja kuntayhtymien lainanhoitokate on merkittävästi parempi kuntayhtymissä kuin peruskunnissa ja vielä niin, että maakuntiin siirtyvissä kuntayhtymissä lainanhoitokate on jopa nelinkertainen kuntien lainanhoitokatteeseen verrattuna.

On ilmeistä, että aiemmin erinomaisella lainanhoitokatteella toimivien kuntayhtymien poistuminen kuntakonserneista vähentää jäljelle jäävien kuntayhtymien ja kuntien keskimääräistä lainanhoitokatetta.

⁴ Mikäli konfiskaatioon jostakin yhteiskuntapoliittisesta syystä päädyttäisiin, olisi perustuslaillinen poikkeusmenettely ilmeisen perusteltu, koska tällöin muu oikeusjärjestys ei vaurioituisi pistemäisten ja *ad hoc* -tyyppisten oikeusperiaatteiden myötä.

⁵ Luvut on toimittanut Kuntaliiton erityisasiantuntija Heikki Pukki.

Siirtyvien ja jäljelle jäävien kuntayhtymien sekä peruskuntien lainanhoitokatteet



Kaiken kaikkiaan aineistosta muodostuu kuva, jonka mukaan kunnat ovat tietoisesti luoneet vahvaa tasetta kuntayhtymiin ja vastaavasti heikompaa tasetta peruskuntiin⁶.

Koska Kuntien takauskeskuksen tehtävänä on turvata ja kehittää kuntien yhteistä varainhankintaa, on takauskeskuksen perusteltua nostaa lainanhoitokatteita koskeva kehitys oman lakipaketin koskevan lausuntonsa keskiöön. Kuntien takauskeskuksen kanta on, että **nyt esitetty toimintojen muutos tulee toteuttaa tavalla, joka ei heikennä jäljelle jäävien kuntien ja kuntayhtymien lainanhoitokatteita**⁷.

⁶ Erityisen selkeästi tämä käy ilmi Kuntien takauskeskuksen teettämästä, poistoja koskevasta erillisestä selvityksestä, jonka toimitti Perlacon Oy vuonna 2016. Selvityksessä Eero Laesterä tiivistää kuntayhtymien poistaneen ”muiden rahoilla”.

⁷ Lakipaketin esittelytekstissä on mukana ajattelu, jonka mukaan kuntien tuloja ja menoja vähennetään yhtä paljon ja näin menetellen ei tulojen ja menojen erotuksena laskettava vuosikate muuttuisi. Näin muotoiltu ajatus on perusteltu vain, jos sitä sovelletaan joko yli ajan ja nykyarvoisesti pääomataloutta harjoittavaan talousyksikköön tai vain sellaiseen talousyksikköön, joka ei harjoita pääomataloutta, kuten Saamelaiskäräjiin. Vuosittain ja pistemäisesti sovellettuna ajatus antaa virheellisen kuvan pääomataloutta harjoittavan talousyksikön, kuten kuntakonsernin toiminnasta.

Koska nykyarvomenettelyn soveltaminen on teknisesti haasteellista, voidaan sen asemesta tarkastella tulojen ja menojen erotuksen suhdetta menojen kokonaismäärään. Menettelylle saa käytännön sovelluksen, kun tarkastellaan vuosikatteen suhdetta kuntien ja kuntayhtymien menoihin ja lähtökohtaisesti arvioidaan tuo suhde vakioksi. Menettelyssä siis oletetaan, että mikäli vuosikate on 10 % kuntien ja kuntayhtymien menoista nyt, säilyy vuosikatteen suhteellinen 10 %:n määrä ennallaan vaikka kunnan ja kuntayhtymien toiminnan määrä puolittuisi. Tällöin vuosikatteen euromäärä myös puolittuisi.

Vaade lainahoitokatteen tason säilyttämisestä ei aseta estettä muutoksien tekemiselle, vaan luo rajoitteen, joka tulee muutoksen aikauran suunnittelussa ottaa huomioon.

Kannanotto jättää lukuisia eri sopeuttamisvaihtoehtoja vähentää kuntien ja kuntayhtymien pääomakantaa, mikäli näin yhteiskuntapoliittisista syistä katsotaan tarkoituksenmukaiseksi. ***Perussääntönä on ylläpitää jäljelle jäävien kuntien ja kuntayhtymien vuosikatetta, kunnes niiden lainakanta luontaisesti vähenee, jolloin muodostuu tilaa vuosikatteen alenemiselle.***

Lainahoitokate säilyy vakiona myös tapauksessa, jossa jäljelle jäävien kuntien ja kuntayhtymien lainakanta alenee ripeästi vuosikatteen alenemaa vastaavalla tavalla.

Edellä kuvattu koskee kuntien ja kuntayhtymien kykyä suoriutua lainavelvoitteistaan, kun tehtävät supistuvat. Kuntien takauskeskus on aiemmin valmisteluvaiheen kannanotoissaan todennut, että maakunnat tulisi luoda asukkaiden itsehallinnon ja siten myös yhtenäisen veropohjan piirissä.

Myös yhtenäisen veropohjan piirissä tehdyssä uudistuksessa tulisi ottaa huomioon kuntien ja kuntayhtymien toiminnan supistumisen aiheuttamat paineet lainanhoitokatteelle. Koska takauskeskuksen edellä esittämässä menettelyssä siirtymät toteutuisivat kuitenkin yhtenäisesti saman asukkaiden veropohjan piirissä, olisi niiden käsittely olennaisesti helpompaa kuin nyt valtion ja kunnallisen veropohjan välisessä järjestelyssä.

Veropohjan erilaisuuden aiheuttama ongelmallisuus käy selkeämmin ilmi tarkasteltaessa omaisuusjärjestelyjä. Kuntien, kuntayhtymien, valtion, maakuntien, maakuntakonsernien mittavat ja veropohjien ylittävät omaisuusjärjestelyt virisivät, kun rahoitus- ja järjestysvastuu järjesteltiin uudelleen sosiaali- ja terveydenhuollon yksinomaisia tarpeita varten. Aiemmin oikeus kunnallisen veropohjan käyttöön ja järjestysvastuu oli kunnilla ja kuntayhtymillä yhdessä, mutta maakuntiin siirryttäessä nuo vastuut haluttiin kaventaa täydellisen integraation vuoksi yksinomaan maakunnalle.

Maakuntien siirtyminen kunnallisen veropohjan ulkopuolelle ja valtion verotuksen piiriin toteutui täydellisen integraation tulkintaa koskevana ilmeisen tahattomana seurauksena. Valmistelussa ei kuitenkaan ole katsottu aiheelliseksi tarkastella, onko täydellisen integraation kannalta välttämätöntä rajoittaa rahoitus- ja järjestämisvastuu yksinomaan maakunnalle, vaan maakunnan eteen kaatunut valtiorahoitteisuus hyväksyttiin jatkovalmistelun lähtökohdaksi.

Jatkovalmistelun keskeisin ongelma koskee maakunnan oman pääoman muodostumista.

9. Lakipaketti ja omaisuusjärjestelyt

Maakuntien, maakuntakonserneihin ja maakuntia palvelevien uusien yhtiöiden keskeisin ongelma on niiden oman pääoman muodostuminen.⁸ Ongelma on käsitelty muotoon, joka voimaanpanolain 17 §:ssä on muotoiltu seuraavasti:

17 § Omaisuusjärjestelyjen tavoitteet

Tässä luvussa tarkoitettujen omaisuuden siirtoa koskevien säännösten tarkoituksena on turvata maakuntien käyttöön niiden järjestämisvastuulla olevia tehtäviä varten tarvittava omaisuus ja toimitilat kokonaistaloudellisesti tehokkaalla tavalla. Lisäksi tavoitteena on, että omaisuusjärjestelyissä kuntia kohdellaan tasapuolisesti eikä järjestelyillä vaaranneta rahoitusperiaatteen toteutumista kuntien vastuulle jäävissä tehtävissä.

Lakipaketin taustalla on linjaus, jonka mukaan kunnat eivät voi osallistua maakuntien rahoittamiseen. Kunnallisen rahoittamisen kieltö kattaa käyttökulujen lisäksi pääomakulut ja erityisenä eränä nyt tarkasteltava maakuntien oman pääoman muodostuminen.

Maakuntien rahoituksen siirtyminen kunnallisen veropohjan piiristä valtiollisen veropohjan piiriin on ajateltu tapahtuvan verotuksen siirtymänä, jossa yhtäältä valtion verotus kasvaa mutta toisaalta kunnallinen verotus vähenee tavalla, joka jättää verokertymän ennalleen.

Näin luotu pääsääntö on kattava ja se soveltuu käyttömenojen lisäksi yhtä lailla pääomamenojen ja omaisuuden siirtojen hallintaan. Pääsääntöä voi soveltaa maakuntien omien pääomien muodostamiseen seuraavasti. Esimerkkitarkastelussa keskitytään siirtyvien kuntayhtymien tarkasteluun mutta se soveltuu yleisesti myös muuhun tässä yhteydessä siirtyvään kunnalliseen omaisuuteen.

Pääsäännön omaisuussovellus

- 1) Valtio lunastaa kunnilta kuntayhtymän omaisuuden hinnalla, jonka perusteet johdetaan vakiintuneista oikeusperiaatteista;
- 2) Menettelyssä valtiolle muodostuu siirtyvän omaisuuden arvoa vastaava rahoitustarve;
- 3) Valtio luovuttaa maakunnille, maakuntakonsernin oikeushenkilöille sekä valtakunnallisille erityisille tarkoitukseen luoduille oikeushenkilöille tarpeellisen määrän siirtyvää pääomaa vastikkeetta;
- 4) Vastikkeettoman luovutuksen myötä siirtynyt pääoma muodostuu vastaanottavan oikeushenkilön omaksi pääomaksi;
- 5) Valtio kattaa kuntaomaisuuden hankinnan ja edelleen luovutuksen rahoitustarpeen lisäämällä valtion verotuksen tuottoa;

⁸ Vaikutelmaksi muodostuu, että oman pääoman muodostamista koskeva ongelma huomattiin valmistelun vasta sängen myöhäisessä vaiheessa, jolloin valmisteluun muodostui kerrostuneisuutta.

- 6) Kunnat ottavat valtiolta korvauksena saadun omaisuuden vastaan. Saatu omaisuus luo kunnille edellytyksen alentaa kunnallisverotusta samalla kun valtiolle muodostuu omaisuusjärjestelyn seurauksena tarve valtion verotuksen nostamiseen.
- 7) Järjestelyssä valtiollisen veron kertymän kasvu vastaa kunnallisen verotuksen kertymän alenemaa ja siirtymä on verokertymän kokonaisuuden suhteen neutraali.
- 8) Menettelyssä toteutuu hyvän hallinnon mukainen kuntakohtainen tasapuolisuus, kun omaisuuden lunastukset toteutetaan vakiintuneiden ja koeteltujen oikeusperiaatteiden mukaisesti.
- 9) Jos menettely toteutetaan verotuksen muutoksen asemesta lainakantaa muuttamalla, valtion lainojen kasvua vastaa kuntien lainojen väheneminen. Julkisen vallan lainakanta kokonaisuudessaan ei muutu.
- 10) Menettely varmistaa rahoitusperiaatteen toteutumisen.
- 11) Lainakannan muuttuminen kuntien lainakannasta valtion lainakantaan on kustannusneutraali julkisen vallan kokonaisuuden kannalta, koska molempien toimijoiden rahoituskustannus on olennaisesti sama.

Lakipaketissa pääsääntöä ei kuitenkaan noudateta, vaikka pääsääntö olisi ilmeisen johdonmukainen käyttömenojen lisäksi myös pääomamenoihin sovellettuna.

Kokonaistaloudellisuuden tulkintaa

Syy johdonmukaisuuden puutteeseen on mitä ilmeisimmin termissä ”kokonaistaloudellisuus”. Termi ”kokonaistaloudellisuus” viittaa, tai voi viitata, monipuolisiin julkisen vallan omaisuuden muodostumista ja vastuita koskeviin harkintoihin, joita ei kuitenkaan ole haluttu tässä yhteydessä avata. Niiden peittoon jääminen ei luonnollisesti poista mahdollisuutta, etteikö noita perusteltuja harkintoja voisi olla olemassa, joten siksi niitä on syytä käsitellä.

Eräs kokonaistaloudellinen harkinta voi olla seuraava. Vuoden 2008 finanssikriisistä alkaen valtion ja kuntien veropohjien piirissä on tapahtunut merkittävä muutos, jonka seurauksena valtio on velkaantunut ripeästi, mutta kunnat ja kuntayhtymät puolestaan maltillisesti. Velkaantumisen luonne on myös muuttunut. Valtion velat ovat pääsääntöisesti otettu kulutuksen ylläpitoon, kun taas kuntien ja kuntayhtymien velat on otettu investointeihin ja yhteiskunnallisen omaisuuden muodostumiseen.

Kehitys on johtanut valtion ja kuntayhteisöjen keskinäisen varallisuusaseman muutokseen. Muutos voi tarjota kasvualustaa ajatuksille, jonka mukaan valtiolla olisi oikeus ja kohtuus konfiskoida kuntaomaisuutta omiin tarpeisiinsa velkaantumista välttääkseen. Tätä ajatuskulkua ei voi sulkea tyystin pois varsinkin, jos nyt kaavaillun maakunta- ja sote-uudistuksen työnjako toteutuu ja kunnat tulevat olemaan tehtävässään menestyksellisiä. Tällöin kunnista tulee uuden talouden ja omaisuuden muodostumisen kehityskeskus ja voi muodostua tilanne, jossa valtion ja kuntien välinen taloudellinen epäsuhta vinoutuu edelleen kuntien hyväksi.

Näin muodostuvassa tilanteessa tulee epäilemättä viime kädessä vastaan perustuslain julkiselle vallalle osoitettu vaade peruspalveluiden toteutumisesta. Tuo paineen myötä vaade kuntien omaisuutta kohtaan voi kasvaa tilanteessa, jossa kuntiin olisi kerääntynyt valtion ylimääräiseksi arvioimaa omaisuutta ja jossa omaisuuden tasauksen arvioidaan edistävän perusoikeuksien toteutumista. Tämä raja ei kuitenkaan ole vielä tullut vastaan. Siirtyvien kuntayhtymien lunastusarvo on asukkaille erittäin merkityksellinen mutta valtiolle puolestaan suhteellisen vähäinen ja sisältynee valtion markkinakelpoisen omaisuuden vuosittaisen kurssivaihtelun vaihtelun piiriin.

Julkisen vallan omaisuuden mahdollisesti epätasainen muodostuminen on muutoinkin ongelma, jota ei tule ratkaista *ad hoc* -tyyppisillä oikeusperiaatteilla kokonaistaloudellisuuden yleiskäsitteeseen vedoten. Asia tulisi käsitellä hyvän hallinnon mukaisesti auki purettuna, kun asia on käsiteltäväksi kypsynyt.

On ilmeistä, että Suomessa jo kauan esillä ollut maakuntauudistus on toteutettavissa vakiintuneen oikeusjärjestelmän piirissä ilman uusia *ad hoc* -oikeusperiaatteita. Kuntien takauskeskuksen on syytä todeta lausunnossaan, että ***valtion ja kuntien väliset omaisuuden siirtymät tulee käsitellä vakiintuneiden oikeusperiaatteiden piirissä ja johdonmukaisesti maakuntakonsernien muun rahoituksen kansa.***

Vakiintuneista oikeusperiaatteista keskeisin on kunnallisen verotuksen perustuslaillinen suoja, joka ulottuu myös verotuksella kerättyyn omaisuuteen. Suojaa on yhtäältä korostettu ja toisaalta paineistettu lakipaketissa, joten sen käsittely on tässä yhteydessä perusteltua.

10. Kunnallisella verotuksella kerätyn omaisuuden suoja

Lähtökohtana on lakipaketin seuraava toteamus, joka koskee kunnallisen verotuksen perustuslain suojaa (Hallituksen esitys maakuntalaiksi, yksityiskohtaiset perustelut, sivu 338):

”Perustuslakivaliokunnan tulkintatilanteet ovat liittyneet varsinkin sellaisiin tilanteisiin, joissa kunnallisveron tuottoa on ollut tarkoitus käyttää muiden kuin kunnan omien tehtävien rahoitukseen. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että kunnan verotusoikeus nauttii perustuslain suojaa varsinkin, jos kunnan verotuloja on tarkoitus siirtää suoraan lailla laajasti muiden kuin kuntien vastuulla olevien tehtävien rahoittamiseksi.”

Lausumasta on pääteltävissä, että suoja koskee veromenettelyä yleisesti ja karttuneita verotuloja. Toisaalta suoja ei koske jotain tiettyä veromenettelyä ja tiettyä verotulotyyppiä.

Kuten aiempana on selvitetty, kunnallisveron tuottoa⁹ on muodostunut merkittävästi etukäteissästöinä kuntayhtymien omaisuudeksi. Etukäteissästöjä on kartutettu osin terveystahdon ilmaisuna mutta myös siksi, että niillä on pyritty pienentämään kuntayhtymistä kunnille koituvia menopaineita.

Kun kuntayhtymät ja niiden rahoitus poistuu kunnilta, tulee tuo etukäteissästöön luonteinen omaisuus palauttaa kunnille käytettäväksi kuntien toimintojen piirissä ja kuntaveron nousupaineiden hillitsemiseen.

Kuntaverotuksella kerätyn omaisuuden suojaa on pyritty haastamaan lakipaketissa. Lakipaketissa Hallituksen esityksen yksityiskohtaiset perustelut sivulla 337 todetaan seuraavasti:

”Perustuslakivaliokunta on todennut, että kunnallinen verotus ei voi tällaisessa asetelmassa olla kokonaan itsenäinen, muista seikoista täysin irrallinen tekijä. Tästä myös seuraa, että kunnallisessa verotuksessa jollakin hetkellä vallinnut järjestelmä *taisi* *saatu verotuotto* ei voi sellaisenaan olla itsehallintoon luettavan kunnan verotusoikeuden kautta perustuslain suojaama.” (Kursivointi lisätty)

Lainattua lausumaa ja sen kursivoitua kohtaa ei tule käyttää tavalla, jonka mukaan kuntaverolla kartetuilla varoilla ei olisi perustuslain kuntaverotukselle antamaan suojaa.

Erikseen selvitettäessä on käynyt ilmi, että lausunnolla ei tarkoiteta, että verotuksella kerätyt varat eivät nauttisi perustuslain suojaa. Lausumalla tarkoitetaan, että esimerkiksi kiinteistövero veromuotona ja kiinteistöverolla kerättävät varat eivät sinänsä nauti perustuslain suojaa keräystapansa johdosta, vaan veroja voidaan kerätä jollakin vaihtoehtoisella veromuodolla ja vaihtoehtoisista lähteistä kerättyjen verojen tuoton ei tarvitse olla liitoksissa kiinteistöihin. Kerran kerätyt varat ovat kuitenkin pysyvästi suojatut, vaikka verojärjestelmä, jolla ne on kerätty, muuttuisikin. Ei siis voida tulkita niin, että esimerkiksi aiemmin kiinteistöverolla luodut varat voitaisiin konfiskoida kunnalta, mikäli kiinteistövero lakkautuisi.

Siteerauksen olisi voinut seuraamusten välttämiseksi kirjoittaa seuraavasti:

”Perustuslakivaliokunta on todennut, että kunnallinen verotus ei voi tällaisessa asetelmassa olla kokonaan itsenäinen, muista seikoista täysin irrallinen tekijä. Tästä myös seuraa, että kunnallisessa verotuksessa jollakin hetkellä vallinnut järjestelmä *taisi* *saatava* verotuotto ei voi sellaisenaan olla itsehallintoon luettavan kunnan verotusoikeuden kautta perustuslain suojaama.”

Lakipaketissa on esitetty myös kunnalliselle verotukselle verokattoa. Pelko kuntaverotuksen korottamisesta on aiheellinen ottaen huomioon, että lakipaketissa esitetty laaja konfiskaatio

⁹ On syytä korostaa, että tässä kirjoituksessa käsitellään vain kuntaverotuksen tuoton suojaa. Kirjoitus perustuu käsitykselle, jonka mukaan kuntaverotuksen perustuslaillinen suoja ei koske ainoastaan veromenettelyä vaan myös verotuksella kerätty tuloja myös silloin, kun verotuloja on kartutettu säästöön. Suoja koskee silloin kartutettuja säästöjä.

ja toiminnan alasajo ja siitä seuraava lainanhoitokatteen merkittävä heikkeneminen luo paineen kunnille verotulojen lisäykseen.

Paine kuntien verotulojen lisäykseen poistuu, kuten myös verokaton tarve, kun lakipaketin omaisuusjärjestelyt tehdään vakiintuneiden oikeusperiaatteiden mukaisesti.

Lisäksi kuntatoimintojen supistuminen tulee toteuttaa tavalla, joka ei heikennä jäljelle jäävien kuntien ja kuntayhtymien lainanhoitokatetta. Vaade on tarpeen, jotta kuntien ja kuntayhtymien nykyisten velkojien asema ei heikkene ja jotta kuntien ja kuntayhtymien asema raha- ja pääomamarkkinoilla säilyy tulevaisuudessa vahvana.

Lakipaketissa on mukana eräitä *ad hoc* -tyyppisiä oikeusperiaatteita, joita on syytä arvioida erikseen.

11. Rahoitusperiaatteesta konfiskointiperiaatteeseen

Lakipaketissa käsitellään laajasti rahoitusperiaatetta kuntaomaisuuden konfiskointia tukevasta näkökulmasta sivuilla 344-345. Konfiskoiva näkökulma saadaan, kun rahoitusperiaate käännetään nurin.

Alkuperäisen rahoitusperiaatteen mukaan paikallisviranomaisten taloudellisten voimavarojen tulee olla riittävät suhteessa niihin velvoitteisiin, jotka niille on annettu perustuslaissa ja muussa laissa.

Rahoitusperiaatteesta saa nurin kääntämällä konfiskointiperiaatteen. Menettely on seuraava. Ensin todetaan, että jonkin yhteiskuntapoliittisen harkinnan seurauksena paikallisviranomaisilta saa ottaa taloudellisia voimavaroja pois. Seuraavaksi todetaan, että samalla tulee varmistaa, että paikallisviranomaiselle jää jäljelle riittävät voimavarat niihin velvoitteisiin, jotka paikallisviranomaisille on annettu perustuslaissa ja muissa laissa.

Nurin käännettyssä rahoitusperiaatteessa on oma viehätyksensä *ad hoc* oikeusperiaatteiden sarjassa, mutta vakavaksi oikeusperiaatteeksi siitä ei liene. ”Ottaa saa kun tarpeeksi jättää” soveltunee herrasmiesvarkaille mutta tuskin kunnialliseen julkishallintoon, koska Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja ei tunne eikä tunnusta menettelyä.

12. Yhteenveto

Hallituksen esityksen oikeusajattelu on tiivistetty sivulle 344. Tiivistelmää kommentoimalla voidaan esittää myös tämän perustelumuiiston keskeiset näkemykset.

Hallituksen esityksen tässä käsiteltävä lainaus on jaettu käsittelyn selkeyttämiseksi osioihin (A),,,, (D).

”(A) Maakunnalle siirtyväksi esitetty omaisuus on kuntien lakisääteisten tehtävien hoitoon tarkoitettua julkista omaisuutta, jonka hankinta on rahoitettu kunnan asukkaiden verovaroin.

(B) Hallituksen esityksen mukaan saman tehtävän hoitamiseen tarkoitettu omaisuus siirtyisi kyseisen tehtävän saavalle julkiselle taholle eli omaisuus palvelisi edelleen samassa tehtävässä, samoja palvelujen saamiseen oikeutettuja tahoja.

(C) Tällaisen omaisuuden siirtämisen uudelle, samasta tehtävästä vastuulliselle taholle tuskin voitaneen katsoa uhkaavan kunnan asukkaiden perustuslailla suojattua itsehallintoa.

(D) Hallituksen esityksen vaikutusarviointiosiossa on arvioitu, mikä vaikutus kunnan talouteen kyseisen omaisuuden siirtämisellä olisi. Arvioinnin perustella voidaan katsoa, ettei omistuksen siirrolla olisi myöskään kuntien talouteen sellaisia vaikutuksia, että se muodostaisi esimerkiksi kunnallisveroprosenttien korotuspainetta.”

Hallituksen esitystä kokonaisuudessaan leimaa käsitys, jonka mukaan kuntien ja kuntayhtymien omaisuutta ja myös verotusta koskevat järjestelyt voitaisiin tehdä olettaen, että kuntien, valtion ja maakuntien välinen oikeudellinen vuorovaikutus voitaisiin tehdä yhden oikeushenkilön sisällä. Ajattelun ilmeisenä esikuvana on yliopistolainsäädännön muutos, joka pääosin tehtiin valtion oikeushenkilön sisällä eräitä yliopistollisia säätiöitä lukuun ottamatta. Toisena ajatuksellisenä taustavaikuttajana lienee julkisen talouden tilastopohjainen EU-säätely, jossa Suomen julkista taloutta kohdellaan yhtenä tilastoyksikkönä.

Kommentoinnin lähtökohtana on kuitenkin toteamus, jonka mukaan valtio, kunnat, kuntayhtymät ja maakunnat ja niiden yhteisöt ovat kukin erillisiä oikeushenkilöitä. Nyt tarkasteltavat hankkeet tulee suorittaa oikeushenkilöiden välisenä vuorovaikutuksena vakiintuneiden oikeusperiaatteiden mukaan.

Kommentit perustuvat käsitykselle, jonka mukaan maakuntaitsehallintouudistus voidaan tehdä vakiintuneiden oikeusperiaatteiden mukaisesti. Käsityksen taustalla on professori Tuorin eräessä yhteydessä esittämä näkemys, jonka mukaan perustuslaki ikään kuin kutsuisi maakuntaitsehallintoa esiin.

Jos ja kun tuo Tuorin toteama kutsu on todellakin olemassa ja voimassa, kutsun mukainen maakuntaitsehallinto voidaan epäilemättä rakentaa sopusoinnussa Suomen oikeusjärjestelmän syvärakenteiden kanssa ja uudistus voidaan toteuttaa ilman syvärakenteita rikkovia *ad hoc* -oikeusperiaatteita.

Kommentit

Kommentti (A): Kohdassa esityksen kirjoittaja vahvistaa, että maakunnalle siirtyvä omaisuus on rahoitettu asukkain verovaroin.

Esityksen kirjoittaja ei kiinnitä huomiota rahoituksen epätasaiseen jakautumiseen. Asukkaat ovat rahoittaneet verovaroillaan omaisuutta kukin maakunta ja kunta omalla tavallaan. Yhdenvertaisen kohtelun vaatimus edellyttää, että verovarojen erilainen käyttö otetaan siirtymän yhteydessä huomioon.

On huomioitava, että eräissä teoreettisissa erikoistapauksessa kirjoittajan kokonaisuudessaan esittämä ajatuskulku olisi toimiva. Nimittäin, mikäli kunnat ja niiden asukkaat olisivat todellakin rahoittaneet omaisuutta kukin asukas läpi Suomen samalla tavalla, voitaisiin ajatella, että omaisuuden siirto kunnilta maakunnille olisi kertaluotoinen valtion veron kaltainen maksu. Kukin asukas suorittaisi asukkaan omaisuudestaan tuon veron omaisuutta luovuttamalla. Tätä vastaavan summan asukas sitten säästäisi, kun valtion ei tarvitsisi verotusta lisäämällä rahoittaa omaisuuden siirtoa.

Tämä teoreettinen vaihtoehto kuitenkin sortuu, kun havaitaan, että asukkaiden yhtä suuri kertamaksu ei vastaa asukkaiden siirtyvän omaisuuden määrää. Mitä enemmän jonkun alueen kunnat ovat säästäneet siirtyviin kuntayhtymiin, sitä enemmän he joutuisivat nyt kustannusrasitusta kantamaan. Mitä vähemmän, sitä pienempi olisi asukkaan kustannusrasite. Menettely olisi kouluesimerkki *moral hazard* -käyttäytymisen tukemisesta. Kohdassa (B) kirjoittaja toteaa asukkaiden omaisuuden edelleen säilyvän alkuperäisessä palvelutehtävässään.

Kommentti (B). Kun omaisuus siirtyy kuntayhtymältä maakunnalle, se todellakin säilyy edelleen samoja asukkaita palvelevassa perustehtävässä. Kirjoittajalta jää tässä yhteydessä kuitenkin huomaamatta, että omaisuus siirtyy asukkaiden veropohjan piiristä valtiollisen veropohjan piiriin ja omaisuuteen muodostunut verohyöty siirtyy kunnilta valtiolle.

Ylipäätään kunnat eivät voi lahjoittaa omaisuuttaan toimintaan, joka ei kuulu niiden toimivaltaan. Maakuntauudistuksen yhteydessä tapahtuva kunnallisen rahoitusvastuun katkeaminen koskee, ei ainoastaan käyttömenoja, vaan myös pääomamenoja. Lakipakettia lukiessa ei voi välttyä vaikutelmalta, että valtion on ylipääsemättömän vaikea hyväksyä rahoitusvastuun tosiasiallista laajuutta. Tämä ei lupaa hyvästä tulevaisuudesta, kun maakuntien hyväksymät talousarviot vyöryvät valtionvarainministeriön ja eduskunnan käsiteltäviksi.

Erikseen on syytä todeta, että esityksen kirjoittajan kohdassa (B) esittämä perusteltu olisi kestävä, mikäli omaisuuden siirto tapahtuisi saman asukaspiirin yhtenäisen veropohjan piirissä. Tällöin omaisuus ja verohyöty säilyisivät samoilla asukkailla. Olennainen oikeusperiaate tällaisessa siirrossa olisi Suomen oikeusjärjestyksessä jo muutoinkin toteutuva: asukkaan omaisuuden **määrä** ei saa muuttua mutta **muoto** kylläkin saa, mikäli yleinen etu painavasti niin edellyttää.

Kommentti (C). Asukkaiden itsehallinnollisen veropohjan ja talouden piirissä muodostuneen omaisuuden konfiskointi asukkaiden veropohjan ulkopuolelle on vakava isku asukkaiden itsehallinnon perustuslailliselle suojalle, mikäli sen annetaan toteutua.

Itsehallinnon vaurio syvenee, mikäli konfiskointi tehdään tarkoitukseen vetoamalla ja *ad hoc* -oikeusperiaatteilla. Erityisesti nurin käännetty rahoitusperiaate tuottaa jatkuvan konfiskaatioperiaatteen, jonka voi tiivistää ”ottaa saa kun riittävästi jättää” -periaatteeksi.

Oikeudellisten vaurioiden välttämiseksi uudistus tulisi toteuttaa suomalaisten vakiintuneiden oikeusperiaatteiden ja lisäksi Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan sisällä. Ratkaisevaa olisi, että uudistus toteutettaisiin asukkaiden itsehallinnollisen veropohjan piirissä.

Hallituksen esityksen kohdassa (D) päädytään arvioon, jonka mukaan esityksen mukaisella omistuksen siirrolla ei aiheuttaisi painetta kuntaverotuksen nousulle.

Kommentti (D). Hallituksen esityksessä esitetään yhtäältä, ettei aiotuista järjestelyistä muodostu painetta kuntaverotuksen korotukselle ja toisaalta esitetään verokattoa kunnille. Toisaalta kuitenkin verokaton tarve on hallituksen esityksessä todettu niin painavaksi, että se halutaan toteuttaa jopa ottaen riski kunnallisen verotuksen nollariskiluokan menetyksestä, joka tulisi aiheuttamaan alaraja-arvion mukaan nykyisellä lainakannalla noin 60 miljoonan euron vuotuisen lisäkustannuksen ja se olisi pysyvä.

13. Lopuksi

On ilmeistä, että asukkaiden itsehallinnollisen omaisuuden konfiskaatio valtion veropohjan piiriin aiheuttaa yksittäisenä taloustoimena kunnille taloudellisia haasteita. Varsinainen haaste muodostuu kuitenkin konfiskaation *ad hoc* -oikeusperiaatteista, joita on kehitetty siirron oikeustarpeita varten. Nuo oikeusperiaatteet, erityisesti nurin käännetty rahoitusperiaate, vaurioittavat vakavasti kuntien talouden kannustimia ja siirtää kuntatalouden hoidon alttiiksi nyt käyttöön otetuille ja mahdollisille uusille *ad hoc* -oikeusperiaatteille.

Kuntien ja kuntayhtymien talouden supistumisen vaikutusta jäljelle jäävien kuntien ja kuntayhtymien lainanhoitokatteeseen ei ole hallituksen esityksessä huomattu lainkaan käsitellä. Uudistuksen toteutumisen ilmeisenä reunaehtona on menettely, jossa jäljelle jäävien kuntien ja kuntayhtymien lainanhoitokate ei alene uudistuksen seurauksena.

Lakipaketti tulisi arvioida Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan näkökulmasta, ottaa huomioon arvioinnissa esiin nousevat puutteet ja korjata esitystä maakuntaitsehallinnosta vastaavalla tavalla.

Kokonaisarvio voidaan tiivistää seuraavasti:

Maakuntaitsehallinto voidaan ja on syytä perustaa Suomeen olemassa olevan perustuslain, vakiintuneiden oikeusperiaatteiden ja Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan mukaisesti.

